

## MINISTERIO DEL AMBIENTE: UN LARGO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL EN EL PERÚ\*

**Manuel Pulgar-Vidal Otárola\*\***

*La creación del esperado Ministerio del Ambiente ha significado para muchos la institucionalización de la gestión ambiental del país; sin embargo, no ha sido sino el último de una serie de importantes pasos que se han tomado hacia ésta. Pues, si bien en estos últimos años la necesidad de la regulación ambiental se ha tornado en un tema de preocupación generalizada, el gobierno ya ha intentado delegarla, con diferentes niveles de éxito, en diversas instituciones desde la década de 1960.*

*En el siguiente artículo, el autor nos recuenta el largo proceso que ha tenido la institucionalidad ambiental en el Perú y nos demuestra como cada uno ha implicado una nueva etapa en un proceso evolutivo, mostrándonos así lo que debemos esperar de este nuevo ministerio.*

\* Este artículo ha sido elaborado sobre la base del documento "Para hacer tortillas hay que romper huevos: Historia de la gestión ambiental en el Perú 1990-2005", del mismo autor, en coautoría con Isabel Calle Valladares, a solicitud del Banco Mundial. Documento sin publicar. Lima. Mayo de 2006.

\*\* Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de los cursos de Derecho Ambiental en la Facultad de Derecho, y de Gestión y Manejo de los Recursos Naturales del Diplomado de Derecho Ambiental, en la PUCP, y del curso de Derecho Ambiental en la UPC. Director Ejecutivo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

En el Perú, el proceso orientado a construir, fortalecer y consolidar un marco institucional adecuado para la gestión de los asuntos ambientales tiene más de cuatro décadas. El 27 de abril de 1962, por Decreto Supremo 12-F, se creó la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (en adelante, "ONERN"), en ese entonces como dependencia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas, con el fin de centralizar la evaluación de los recursos naturales y establecer una metodología de evaluación e integración que permitiera determinar valores comparativos a escala nacional. Esta entidad, con funciones relacionadas al inventario e información sobre disponibilidad y calidad de los recursos naturales renovables, estuvo activa hasta el año 1992, en el que ante la desactivación del Instituto Nacional de Planificación, en ese entonces sector a su cargo, corrió igual suerte.

Muchos años después, en 1981, la Cédula Parlamentaria Aprista presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la República un Proyecto de Ley orientado a la creación del Ministerio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables<sup>1</sup>, lo que constituyó con seguridad el primer intento por organizar la gestión ambiental del país a partir de una figura ministerial. Ya en los considerandos de dicho proyecto se señalaba que "si bien es cierto que funcionan en el Perú numerosas instituciones dedicadas al estudio y control de los diversos aspectos relacionados con el control de algunos de los recursos naturales renovables y ordenamiento ambiental, dichas instituciones se hallan dispersas como dependencias de varios Ministerios, carentes de medios y de coordinación y sobre todo, sin facultades ejecutivas por no estar integradas y carecer de una ley orgánica que norme su funcionamiento efectivo".

Este Proyecto, si bien es cierto fue presentado el 23 de abril de 1981, fue recién dictaminado por la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados el 4 de abril de 1984, concluyéndose que si bien las consideraciones de los autores del proyecto de creación del Ministerio del Ambiente eran importantes, no resultaba sin embargo conveniente o pertinente sectorizar tan complejo problema en el ámbito de un Ministerio, el que por

su naturaleza no podría estar en condiciones de asumir las características de una institución supra ministerial, lo que habría ocasionado algunos problemas de coordinación, entorpeciendo, antes que resolviendo, todo un cúmulo de problemas que competen a los Ministerios existentes y a todas las instituciones nacionales, estatales y privadas<sup>2</sup>. Ante ello, se optó alternativamente por dotar al país de un instrumento que adoptase las características de un Código del Medio Ambiente, lo que se materializó en 1990, con la promulgación del Decreto Legislativo 613<sup>3</sup>.

Estas discusiones, presentes hasta el día de hoy, son las que llevan a definir propuestas sobre la mejor manera de organizar la gestión ambiental de un país. El tema central de debate gira en torno al rol que correspondería a una autoridad ambiental en relación con el rol que debiera seguir correspondiendo a los distintos sectores, en los distintos niveles de gobierno. Brañes<sup>4</sup> señala que "desde un punto de vista formal, se pueden formular algunas críticas a los diversos modelos que han pretendido superar el problema de la sectorización. Así, los modelos que se basan en una concentración de funciones, sea que se refuerce una estructura jurídico-administrativa preexistente, sea que se cree una estructura jurídico administrativa *ad hoc*, siempre dan lugar a un complicado proceso de transferencia y, en todo caso, las funciones que se transfieren pierden algunas de las propiedades que tenían en su sector original. Esto se advierte claramente si se piensa que por regla general, este tipo de modelo implica la separación de la gestión ambiental de la gestión económica. Por su parte, los modelos que consisten en la creación de instancias de funciones de coordinación sin facultades decisorias, muchas veces terminan ejerciéndolas en el vacío".

En el caso peruano, este debate no se ha agotado con la creación del Ministerio del Ambiente a través del Decreto Legislativo 1013<sup>5</sup>. Lo que para muchos es un hito significativo en los esfuerzos por fortalecer la gestión ambiental del país, al corregir una de las mayores deficiencias en la institucionalidad ambiental pública, signada históricamente por la falta de peso político y acceso marginal a los espacios de toma de decisión y, al

<sup>1</sup> Proyecto de Ley 505 de la Cámara de Diputados. Propone la creación del Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

<sup>2</sup> PULGAR-VIDAL, Manuel. "Institucionalidad Ambiental en el Perú". Documento de Trabajo elaborado con el apoyo del Biodiversity Support Program. No publicado. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. 1992.

<sup>3</sup> Decreto Legislativo 613. Código del Medio Ambiente.

<sup>4</sup> BRANES, Raúl. "Manual de Derecho Ambiental Mexicano". Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V. 1994. p. 114.

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 613. "Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales". Promulgado el 7 de setiembre de 1990.

representar el resultado natural del proceso continuo de evolución del marco institucional ambiental; para otros, basados en la propia experiencia del país y la desarrollada en América Latina con un Ministerio del Ambiente desde el año 1976 (en Venezuela), no necesariamente garantiza una capacidad real de incidencia para mejorar el manejo de los asuntos ambientales del país.

Sobre el particular, Brañes señalaba: “En efecto, la mayoría de los modelos de gestión ambiental que se han creado se han transformado rápidamente en soluciones que tienen un carácter más formal que real, pues sus posibilidades de incidir en un cambio significativo del manejo del ambiente, han resultado inferiores a las potencialidades que se les atribuyeron cuando se establecieron”<sup>6</sup>.

Es ante ello que este artículo plantea un doble análisis. En primer lugar, intenta identificar algunos factores que inciden en el desarrollo institucional ambiental público en el Perú, y, en segundo lugar, aunque integrado al primero, se analiza cómo la creación del Ministerio del Ambiente puede contribuir a seguir mejorando la gestión ambiental en ese contexto.

### UN SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL QUE NO HA OPERADO COMO TAL

La experiencia de los marcos institucionales en materia ambiental alrededor del mundo nos ha enseñado que la opción por algún modelo institucional, sea Ministerio, entidad coordinadora, entidad asesora u otra no es necesariamente el centro del debate. Lo es en cambio el responder a la pregunta de ¿cómo puede la autoridad ambiental articular una política que informe, integre y oriente a las distintas autoridades sectoriales y de distintos niveles de gobierno que como parte de sus funciones habituales tienen responsabilidad en lo ambiental y en el manejo de los recursos naturales?

Lanegra<sup>7</sup> menciona sobre el particular que “al ser la gestión ambiental transversal tanto a los sectores económicos como a la regulación de los recursos naturales, no ha sido fácil adaptar las formas tradicionales de organización de las tareas del Estado a las necesidades de la gestión pública ambiental.

En América Latina y el Caribe se ha experimentado básicamente con dos modelos. Uno, que podemos denominar ministerial, ha concentrado, en distintos grados, las funciones en materia ambiental en una entidad del nivel nacional de gobierno de nivel ministerial. El otro, que se puede llamar de comisión o de consejo, ha buscado generar un modelo de coordinación transversal a todos los sectores públicos, sin embargo hoy en día se tiene mayor claridad sobre lo insuficiente que resultan ambos modelos si es que no cuentan con el apoyo de algún mecanismo de articulación de las políticas públicas ambientales con el resto de políticas del Estado, y que al mismo tiempo permita asegurar la coherencia al interior de las entidades de gobierno”.

Países que han optado por un Ministerio como Colombia<sup>8</sup>, han optado a su vez por la creación de un Sistema de Gestión Ambiental, entendido como mecanismo de coordinación e integración de instituciones, políticas, planes y programas. Ello lleva a que en la integración del Consejo del Ambiente participen los distintos sectores representados por los más altos niveles de decisión política.

En el Perú en 1986, año en que se publica el primer Anteproyecto de Código del Medio Ambiente<sup>9</sup> y los Recursos Naturales a cargo de la Comisión Multisectorial Redactora formada por el Congreso de la República, se incorporó la propuesta para la creación del Sistema Nacional del Ambiente. Ello quedó confirmado cuando a través del Código del Medio Ambiente promulgado en setiembre de 1990 se incorporó el Capítulo XXII, reconociendo el Sistema Nacional del Ambiente integrado por todas las instituciones estatales dedicadas a la investigación, evaluación, vigilancia y control de los recursos naturales y el medio ambiente y por los órganos y oficinas de los distintos ministerios y reparticiones públicas a nivel nacional, regional y local que desempeñen funciones similares. El objeto de este Sistema Nacional Ambiental fue el coordinar la ejecución de la política nacional del ambiente y garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas por ley a las dependencias de los gobiernos nacionales, regionales y locales.

Este Capítulo fue derogado en noviembre de 1991 por el Decreto Legislativo 757<sup>10</sup>, dictado para la

<sup>6</sup> BRAÑES, Raúl. Op. Cit. p. 114.

<sup>7</sup> LANEGRA, Iván. “El (ausente) estado ambiental”. Primera edición. Lima. 2008. p. 90.

<sup>8</sup> Ley 99 del 22 de diciembre de 1993.

<sup>9</sup> “Anteproyecto del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”. En: Revista Medio Ambiente 39. Abril de 1987.

<sup>10</sup> Decreto Legislativo 757. Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada. Promulgado el 8 de noviembre de 1991.

promoción de las inversiones en el sector privado. Sumado a ello, el referido Decreto Legislativo ratificó las competencias sectoriales en materia ambiental, disponiendo que cada sector (entendido como cada Ministerio) constituyera la autoridad ambiental en las regulaciones referidas a las actividades a su cargo. La suma de ambas situaciones derivó en un desarrollo absolutamente desigual en las políticas y marcos institucionales sectoriales en materia ambiental.

Cuando en 1994 se crea el Consejo Nacional del Ambiente (en adelante, el "CONAM"), no se restituyó la figura del Sistema, lo que generó una indefinición respecto al rol del CONAM en relación a las competencias ambientales sectoriales.

La inexistencia legislativa y real de un sistema articulado de gestión ambiental se intentó corregir en 1997, cuando a través del Decreto del Consejo Directivo del CONAM 001-97-CD del 13 de noviembre de 1997 se creó el Marco Estructural de Gestión Ambiental – MEGA, cuyo objetivo era el garantizar el proceso de coordinación intersectorial. No obstante el loable esfuerzo por corregir ello a lo largo del tiempo, las autoridades sectoriales continuaron ejerciendo sus funciones con poca coordinación y las desigualdades se mantuvieron vigentes.

Por su lado, a nivel regional, desde la creación del MEGA, el CONAM inició la formación de las Comisiones Ambientales Regionales como espacios de coordinación regional, aunque en un escenario de poca precisión sobre las competencias que corresponderían a las regiones en materia ambiental.

Un nuevo intento por implementar el Sistema de Gestión Ambiental se dio en junio del 2004, año en el que se aprueba la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley 28245<sup>11</sup>. La diferencia entre el MEGA y esta Ley de Sistema es que en la primera lo que se buscó es que el ejercicio de las competencias a cargo del CONAM se haga de manera coordinada; en cambio, con la norma del año 2004 se plantea la integración de todas las entidades sectoriales al Sistema cuyo ente rector era el CONAM.

Podemos sostener sin temor a equivocarnos que durante casi 20 años, es decir desde 1986 en que

se planteó la creación del Sistema, hasta el año 2005 en donde éste empieza a plantear algunos elementos de articulación, la gestión ambiental en el Perú estuvo bastante desarticulada, compuesta por muchas autoridades sectoriales ejerciendo funciones ambientales con distintos niveles de desarrollo y poca coordinación, con autoridades regionales y locales.

Con posterioridad a ello, mediante la Ley 28611<sup>12</sup>, Ley General del Ambiente, el CONAM se vio fortalecido en competencias al asignársele las de fiscalización y haberse determinado con mayor claridad su rol de administradora del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Esta función, sin embargo, no llegó a ser ejercida.

Es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>13</sup> la que en su artículo 43 define el concepto de sistemas como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Reconoce que ellos sólo pueden ser creados por ley y que son de dos tipos:

1. Sistemas Funcionales.
2. Sistemas Administrativos.

En relación a los sistemas funcionales se señala que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. En el caso de los sistemas administrativos, tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso, estando referidos a las materias de gestión de recursos humanos, abastecimiento, presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad, inversión pública, planeamiento estratégico, defensa judicial del Estado, y control y modernización de la gestión pública.

La Ley precisa que los sistemas están a cargo de un Ente Rector que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional; dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con su ámbito; coordina su operación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento.

<sup>11</sup> Ley 28245. Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Promulgada el 4 de junio de 2004.

<sup>12</sup> Ley 28611. Ley General del Ambiente. Promulgada el 13 de octubre de 2005.

<sup>13</sup> Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Promulgada el 19 de diciembre de 2007.

Bajo el concepto de sistema funcional es que se ha reconocido al Sistema Nacional de Gestión Ambiental en el Decreto Legislativo de creación del Ministerio del Ambiente, integrándose a éste, el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, el Sistema Nacional de Información Ambiental y el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. Ello puede reconocerse como un avance, en tanto el Ministerio del Ambiente es el Ente Rector del sector ambiental.

El reto en el futuro inmediato es que el concepto de "rectoría" esté dotado de efectos prácticos, lo que implica que el Ministerio del Ambiente asuma un rol preponderante y superior al rol de los sectores en materia ambiental.

En ello puede ayudar una de las herramientas dispuestas en la propia Ley del Poder Ejecutivo. La elaboración de las matrices de competencia que permitirán identificar con claridad al titular de ellas y disponer su cumplimiento. Los últimos 40 años de intentos para articular un esquema de gestión ambiental coherente no han encontrado aún una respuesta clara. La oportunidad se plantea a partir del año 2005, y se refuerzan con la creación del Ministerio del Ambiente el año 2008. Pero ello demandará precisiones en los roles y capacidad para que éstos se ejerzan de manera eficaz y eficiente.

#### LA RECURRENTE AUSENCIA DE PLANIFICACIÓN

Pueden plantearse distintos argumentos para criticar la efectividad que tuvo por muchos años el Sistema Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Planificación, desactivados el año 1992; podría criticarse a su vez el poco nivel de aplicación práctica que tuvieron los planes quinquenales de desarrollo elaborados en el marco de este sistema. Es, sin embargo, aun más criticable que por más de una década el Perú no hubiera establecido un mecanismo que permita brindar el espacio adecuado para la planificación, y ello tuvo un claro reflejo en la gestión ambiental y en el manejo de los recursos naturales.

Desde el inicio de la década de los 90, en que se planteó la desactivación del Sistema de Planificación, se dispuso una política cuyo claro objetivo era la canalización de capitales y la promoción de inversiones en actividades productivas. Los pilares

de esta política se refirieron a la simplificación del marco tributario, simplificación administrativa y reducción de trabas burocráticas que redujeran la captación de inversiones; rol subsidiario del Estado en la actividad empresarial; rol regulador del Estado en actividades que pudieran constituir monopolios naturales; flexibilización laboral; pacificación; etcétera. Ello llevó a que el esquema de planificación se concentrara en el Ministerio de Economía en función al objetivo de captar las inversiones.

Casi dos décadas después, queda claro que si bien es cierto hubo éxito en la canalización de inversiones, especialmente en el sector minero, que se vio fortalecido por los montos de inversión en nuevos yacimientos, no hubo el mismo resultado en el desarrollo de actividades de la industria manufacturera o de aprovechamiento de recursos naturales renovables.

Por otro lado, la falta de planificación llevó a que los temas ambientales referidos a la calidad y el ejercicio de funciones ambientales a cargo de autoridades descentralizadas no sean atendidos o hayan merecido muy poco reconocimiento. Un ejemplo recurrentemente citado de la falta de planificación fue la autorización para la importación de vehículos y llantas usadas que convirtió a gran parte de las ciudades más importantes del país en centros con alta contaminación del aire. Por su parte, la poca atención a la infraestructura de saneamiento hace que en pleno siglo XXI, una megalópolis como Lima no cuente con sistemas adecuados de tratamiento de aguas cloacales o espacios para el manejo de los residuos sólidos urbanos e industriales. Siendo esa la realidad de la ciudad Capital, es evidente el nivel que atraviesan en estos temas las ciudades del interior del país.

En reconocimiento a las debilidades generadas por la ausencia de planificación del desarrollo, el Presidente Alejandro Toledo Manrique ofreció en su primer discurso a la Nación, formulado ante el Congreso de la República, la creación de un Centro Estratégico de Planificación, para cuya organización se nombró a un responsable que definió estrategias de desarrollo que incorporaban variables ambientales y de manejo de recursos naturales, especialmente provenientes de recursos de la diversidad biológica. Con posterioridad a ello, mediante la Ley 28522<sup>14</sup>, de mayo de 2005, se

<sup>14</sup> Ley 28522. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Promulgada el 6 de mayo de 2005.

creó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, el que sin embargo nunca operó. En la actualidad se ha creado el Ministerio del Ambiente y a su vez se ha dictado el Decreto Legislativo 1088<sup>15</sup>, que regula el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, lo que constituye una oportunidad para integrar la variable ambiental en la planificación del desarrollo, y a su vez, para sustentarla en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables del país.

El Perú basa sustancialmente su desarrollo en el aprovechamiento de materias primas. No ha sido capaz, sin embargo, de plantear planes que permitan sustentar el desarrollo en el aprovechamiento de recursos de nuestra diversidad biológica, que constituye el reto del futuro.

El Ministerio del Ambiente ha recibido, por su norma de creación y su modificatoria<sup>16</sup>, funciones de planificación. Así, al despacho ministerial le corresponde dirigir el proceso de planeamiento estratégico sectorial, mientras que al Vice Ministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales le corresponde diseñar las estrategias nacionales de gestión integrada de los recursos naturales, de la diversidad biológica, de acciones para enfrentar el cambio climático y de lucha contra la desertificación y sequía. Adoptar estas acciones de manera aislada constituiría un error. Hacerlo de manera integrada a las acciones y planes de desarrollo de la entidad a cargo de ellos sería la manera de generar ciertos niveles de obligatoriedad, seguimiento y eficacia de estos planes ambientales y de manejo de nuestros recursos naturales.

### **EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LAS COMPETENCIAS POCO PRECISAS**

Durante el gobierno del Presidente Fernando Belaúnde Terry, tanto en su primer mandato de 1963 a 1968 como en el segundo de 1980 a 1985, se plantearon una serie de normas orientadas a fortalecer la institución municipal mediante la elección de sus representantes por voto directo y universal. Antes de ello, dichas autoridades eran designadas por el Poder Ejecutivo. El Presidente Belaúnde era un convencido del rol activo que

debía tener la autoridad municipal en las estrategias de desarrollo local. Con posterioridad a ello, durante el gobierno del Presidente Alan García Pérez de 1985 a 1990 y amparados en el mandato constitucional (bajo la Constitución de 1979), se dictaron una serie de normas orientadas a la regionalización del país, el que hasta ese entonces se desconcentraba mediante las Corporaciones de Desarrollo. Ello llevó a la creación de Regiones sobre la base de la fusión de los, en ese entonces vigentes, Departamentos. Ejemplos de ello es la Región Inca, conformada por los Departamentos de Cusco y Madre de Dios, y la Región Grau, conformada por los Departamentos de Piura y Tumbes, por citar sólo dos. Estas Regiones contaban con Asambleas Regionales formadas como resultado de un sistema de votación que incluía voto directo y universal y designación por parte de órganos colegiados como los Colegios Profesionales.

Tanto los municipios como las regiones contaban con una serie de funciones en materia ambiental y su ejercicio en muchos casos generaba reacciones contrarias, especialmente en aquellos que ejercían actividades extractivas. Un caso que generó mucha controversia y la demanda para re-centralizar las funciones ambientales se dio cuando se produjo un problema ambiental (hacia finales de los 80, inicios de los 90) en la Mina Turmalina en Piura, en donde se emitieron produjeron resoluciones administrativas contradictorias entre las autoridades del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, el "MINEM") y las autoridades regionales. Mientras esta última disponía el cese de operaciones, el MINEM se oponía a dicha decisión.

Cuando en 1992 el Presidente Fujimori disuelve el Congreso y crea el Gobierno de Reconstrucción Nacional, dicta una serie de normas que re-centralizan funciones en el Poder Ejecutivo, disuelven las Presidencias y las Asambleas Regionales y dictan una supuesta Ley de Descentralización que en realidad implicaba tan sólo la desconcentración de funciones del Ejecutivo en las distintas localidades (departamentos del país).

Esta situación se mantuvo vigente hasta inicios del año 2000, con municipios debilitados, regiones inexistentes y la recurrente demanda por una descentralización efectiva.

<sup>15</sup> Decreto Legislativo 1088. Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Promulgado el 27 de junio de 2008.

<sup>16</sup> Decreto Legislativo 1039. Decreto Legislativo que modifica disposiciones del Decreto Legislativo 1013. Promulgado el 25 de junio de 2008.

Cuando posteriormente se plantea la creación de Gobiernos Regionales<sup>17</sup> se precisa el concepto de competencias exclusivas y compartidas (además de las delegables); entendiéndose por las primeras a aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados; mientras que las segundas son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno, de acuerdo a la Constitución y la ley.

Es la misma norma que regula la creación y funcionamiento de los Gobiernos Regionales, la que establece las funciones que se transfieren, a través de un proceso gradual, para su ejercicio por ellas. Algunas de estas competencias corresponden a la temática ambiental, como por ejemplo en el caso de la actividad minera, en donde corresponde a las regiones el tratamiento ambiental de actividades de la pequeña minería y minería artesanal, competencia que ya fue efectivamente transferida. Otro ejemplo corresponde a la temática forestal, en donde corresponde a las regiones el otorgamiento de permisos, autorizaciones y concesiones, aunque esta competencia no ha sido aún transferida.

Bajo esta lógica, las leyes de organización y funciones de los Ministerios han comenzado a definir de manera expresa las competencias exclusivas y compartidas, situación que en cambio no se ha dado en el Decreto Legislativo de creación del Ministerio del Ambiente.

Ante ello, las regiones demandan mayor claridad sobre la forma en que el Ministerio del Ambiente ejercerá sus funciones de manera descentralizada. Exigen así, entre otras, contar con competencias para la fiscalización en materia ambiental en su jurisdicción.

No se han logrado vencer los temores que históricamente se presentan en relación al ejercicio de funciones en el nivel regional y local. Sin embargo, el proceso aparece como irreversible y las resistencias frente a éste seguirán constituyendo base de muchos de los conflictos que aquejan continuamente a distintas localidades del país.

## LA FALTA DE ASISTENCIA TÉCNICA. ¿UNA EXPRESIÓN DEL ESTADO AUSENTE?

Cuando se analiza con cierta regularidad el conflicto existente alrededor de las actividades extractivas y se encuentra como sustento el bajo nivel de desarrollo de las áreas en donde dichas actividades se realizan o las condiciones de pobreza existentes y en algunos casos agravadas, no obstante la importante presencia de actividades económicas, se suele alegar como origen de ello la inadecuada distribución de recursos económicos en las zonas de origen de los recursos naturales. A su vez, se suele explicar esta situación en lo que comúnmente se suele llamar el "Estado ausente". Para corregir este fenómeno es que en los últimos años se han generado modificaciones al marco legal que rige la distribución bajo la forma de canon, y se han creado mecanismos complementarios como el de regalías mineras o la contribución voluntaria.

No obstante ello, en muchos casos los gobiernos regionales y a su vez los gobiernos locales han tenido dificultades para ejecutar gastos, desarrollar proyectos y en algunos casos para acceder a ellos a través de proyectos viables y aprobados bajo el esquema del Sistema Nacional de Inversión Pública, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas.

Respecto al concepto del "Estado ausente", es interesante plantear la pregunta contraria a quienes suelen formular este reclamo: ¿cuál es entonces el Estado presente? Ahí muchos suelen caer en la contradicción de plantear la presencia de un Estado intervencionista, aunque ideológicamente los que plantean estas sugerencias estén más por la posición de un Estado que cumple un rol subsidiario. Lo interesante por otro lado es encontrar que en muy pocos casos se plantea como propuesta la presencia de un Estado promotor en el desarrollo de actividades que puedan ser luego delegadas al sector privado (incluyendo a micro y pequeños empresarios). Muy poco se reconoce la importancia que tiene el contar con un Estado capaz de brindar asistencia técnica, de orientar en el desarrollo de actividades, de promover mercados para los productos provenientes de ellas o actividades similares de pro-

<sup>17</sup> Ley 27783. Ley de Bases para la Descentralización. Promulgada el 17 de julio de 2002. Ley 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Promulgada el 16 de noviembre de 2002.

moción. La disponibilidad actual de recursos financieros provenientes de los ingresos obtenidos en el desarrollo de actividades productivas constituye una oportunidad para la creación de mecanismos de asistencia técnica que puedan facilitar la canalización de estos recursos para el desarrollo de actividades sostenibles e incluso para la ejecución de iniciativas que tiendan a la solución de problemas ambientales.

El no contar con un mecanismo que a través de la asistencia técnica oriente el uso de los recursos disponibles puede generar tres consecuencias previsibles: (1) conflictos desde lo local por demanda de acceso libre y sin condiciones a estos recursos, sin criterios de transparencia; (2) el uso de estos recursos en proyectos que no generen capacidades de desarrollo local, sino básicamente se destinen a infraestructura de alto costo y poca capacidad de convertirse en motor del cambio; y, (3) la pérdida de los recursos y su eventual uso por el Gobierno Central para atender necesidades apremiantes propias del Tesoro Público.

En conclusión, la existencia de mecanismos de asistencia técnica puede garantizar climas apropiados de paz social y convertirse en el medio para el desarrollo de proyectos sostenibles que permitan enfrentar los problemas ambientales locales.

En esta función, el recientemente creado Ministerio del Ambiente tiene mucho que aportar. Siendo la autoridad a cargo de la definición de estrategias en relación a recursos naturales, diversidad biológica, cambio climático y desertificación, puede aportar con asistencia, para el desarrollo de acciones regionales de aprovechamiento de recursos y mejora de las condiciones de vida de la población.

#### **EL ENFORCEMENT: UN ANGLICISMO DIFÍCIL DE ENTENDER**

Años de sensaciones de fracaso sobre el modelo a seguir, situaciones de corrupción, un Congreso de la República en el cual muchos no se sienten representados, un proceso de formación normativa sin análisis costo-beneficio o sin incentivo alguno para su cumplimiento. Estos y muchos otros argumentos son los que sustentan lo que en un país como el Perú es ya habitual: las normas no se cumplen, su aplicación carece de eficacia (carencia de *enforcement*) y no se genera una atmósfera adecuada, disuasiva, para el cumplimiento (carencia de *deterrence*).

A inicio de los años 90 se desarrolló en el Congreso de la República una estrategia para la mejora

del proceso legislativo en ese Poder del Estado. Para ello, se estableció una oficina que asesoraba en el análisis de la viabilidad de los Proyectos de Ley y se dispuso a su vez que cada Proyecto de Ley que se formulara contase con un análisis costo-beneficio. Esto último implicaba usar las herramientas de análisis económico del derecho para determinar si el Proyecto generaría el incentivo adecuado en la aplicación de la norma.

Si bien es cierto que esta iniciativa rigió por algunos años, luego fue desnaturalizándose y en la actualidad no sólo no existe la oficina de análisis, sino a su vez el análisis costo-beneficio se ha convertido en una frase que suelen colocar los Congresistas señalando que "la aprobación de este Proyecto de Ley no irrogará gastos al Estado, sino beneficios".

La carencia de *enforcement* de la norma conduce irremediablemente a la falta de confianza en la adopción de medidas. Si a ello se suma la débil conciencia ciudadana de lo ambiental y la pérdida de credibilidad en las autoridades públicas, el resultado es la situación ambiental del país con problemas ambientales crecientes y una sensación de inacción respecto a lo que corresponde hacer.

Un tema adicional en relación al *enforcement* es que existen pocas regulaciones que establecen obligaciones al ciudadano en relación a su responsabilidad en materia ambiental. Se suele pensar de manera equivocada que la regulación ambiental es sólo para las actividades económicas y se descuida sustancialmente lo referente al ciudadano. Así, recién desde finales de los 90 pareció existir preocupación para regular lo referido a los residuos. Dicho de otra manera, el ciudadano señala en su mayoría que la norma ambiental no se cumple; sin embargo, no parece encontrar elementos de responsabilidad propia para dicho cumplimiento y no parece identificar su rol en la mejora ambiental.

Las deficiencias en el *enforcement* legislativo pueden verse a su vez reflejadas en la capacidad de los gobiernos regionales y locales de aplicar la legislación que dicten en ejercicio de las funciones ambientales que se les viene delegando.

La solución a la carencia de *enforcement* no pasa tan sólo por corregir los procesos de formulación de marcos legislativos o institucionales. Pasa también por generar en el ciudadano, a través de acciones concretas (de carácter voluntario y no necesariamente fruto del mandato de la ley) una mayor conciencia sobre los beneficios y efectos positivos que resultan de conductas ambientalmente adecuadas. La aplicación eficaz de la ley

depende fuertemente de la capacidad de promover mediante mecanismos no-formales, cambios de actitudes en el ciudadano.

Pero a su vez, requiere de mecanismos complementarios de fiscalización y sanción. En esa medida, la creación de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, "OEFA") como Organismo Técnico Especializado del Ministerio del Ambiente es un avance, más aún si consideramos que en el pasado nuestra autoridad ambiental careció de funciones de fiscalización directa.

Este avance, sin embargo, se verá complementado con una mayor precisión del rol de fiscalización, que en el Decreto Legislativo 1013 no quedó del todo claro.

### LA PÉRDIDA DE CREDIBILIDAD EN LAS INSTITUCIONES Y EN LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Los niveles de baja representatividad, los dislates de un Congreso cada vez más desprestigiado, los conflictos políticos presentes en los distintos niveles de gobierno, que constituyen el nivel macro de la política nacional, tienen un alto nivel de incidencia en el nivel de credibilidad y confianza en las instituciones públicas, y de ello no es ajena la gestión ambiental pública en el Perú.

La consecuencia es evidente. El ciudadano no cree en las autoridades políticas que ejercen funciones ambientales (aunque a nivel del Ministerio del Ambiente, existe un alto respaldo a su creación). Por esto, desconoce el rol de la autoridad sectorial en la que no cree y estima que es juez y parte con las actividades económicas que regula. Su desconfianza se extiende a los instrumentos de gestión ambiental. Sea por extensión de la falta de credibilidad de las instituciones o por el mal uso del instrumento, la población le ha perdido la confianza a los Estudios de Impacto Ambiental, a los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, y a muchos otros.

Plantear en este escenario gestión ambiental es hartamente complejo. Se requiere re-pensar el rol de muchas autoridades. Ya lo señaló el Banco Mundial en relación al rol ambiental de la autoridad

minera y que de una u otra manera llevó a la delegación de la función de fiscalización a OSINERGMIN el año 2006. Se requieren reformar marcos políticos para mejorar el nivel de aceptación de los instrumentos de gestión ambiental.

En esta reformulación se debe tener en cuenta el nuevo rol que ejercerán las autoridades regionales y locales en función a las competencias que se le han asignado. Asimismo, deberán formalizarse mecanismos que faciliten la participación de grupos organizados de la sociedad civil. Hoy en día no puede pensarse en procesos de toma de decisiones, ni marcos institucionales, sin considerar los mecanismos que canalicen la demanda social. Los procesos de gobernanza ambiental incorporan mecanismos institucionales formales y no formales, mecanismos públicos y privados, y espacios de concertación y diálogo oficiales y voluntarios. Estas nuevas formas de organización de lo público y lo social deben ser consideradas en la definición de nuevas estructuras confiables para el proceso de toma de decisiones.

Por el lado de los instrumentos de gestión ambiental, el que algunos de ellos (como el Estudio de Impacto Ambiental) se hayan convertido en más un simple proceso administrativo que en un instrumento que permita prevenir impactos y monitorear cumplimiento genera un alto nivel de desconfianza difícil de revertir. En esta difícil tarea, los gobiernos regionales y locales pueden jugar un rol activo, ejerciendo funciones de monitoreo y de difusión pública de los resultados de los Estudios y la fiscalización realizada. A su vez, se requiere mejorar los marcos para la aplicación de sanciones en el caso de incumplimiento de los contenidos del Estudio. Finalmente, el rol del Ministerio del Ambiente como administrador del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental podría permitir generar una mayor coherencia entre lo que hoy implica el desorden sectorial, lo que podría representar un nivel de mejora en la credibilidad frente a este instrumento. Sin embargo, por ahora las funciones en relación a la evaluación de impacto ambiental siguen reservadas a los sectores, quedando a cargo del Ministerio del Ambiente las funciones relativas a la Evaluación Ambiental Estratégica de programas y proyectos públicos<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Decreto Legislativo 1078, que modifica la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Promulgado el 27 de junio de 2008.

## DEL CONAM AL MINISTERIO

Cuando uno revisa los elementos presentes desde 1986 en lo que se estimaba debían ser las bases sobre las que se construyera una autoridad ambiental para el país, uno podría resumir que los elementos centrales estuvieron referidos a: (1) competencias precisas; (2) el rol de la autoridad ambiental a cargo de los instrumentos de gestión ambiental más importantes; (3) el nivel jerárquico del más importante funcionario de la autoridad ambiental; (4) la participación de representantes de entidades públicas en el Consejo Directivo, etcétera. Sin embargo, ninguna de ellas estuvo presente en la creación en 1994 del CONAM. Las razones no son atribuibles a la propia autoridad, sino a quienes lideraron el proceso final de elaboración y aprobación de esta Ley. Cuando dos años después de su creación se intentó introducir mecanismos para su fortalecimiento, tampoco se logró necesariamente el objetivo.

El resultado de ello se hizo entonces evidente. Un desconocimiento por parte del ciudadano del rol de la autoridad ambiental nacional y dificultades tanto para poder generar niveles de coordinación intersectorial que permitieran una gestión coherente en todos los niveles sectoriales de gestión, como para generar un cambio de actitud desde el Estado en relación a la gestión ambiental. Ello, obviamente, no excluye el reconocimiento al esfuerzo que funcionarios a cargo del CONAM hicieron para fortalecer el marco político ambiental del país.

Es ante ello que el anuncio presidencial para la creación del Ministerio del Ambiente llevó a formular propuestas orientadas a mejorar el rol de la autoridad, especialmente en relación a factores que habían dificultado su funcionamiento.

Así, las propuestas giraban fundamentalmente alrededor de los siguientes aspectos:

1. Conformación de un sistema eficaz de gestión ambiental en contraposición a la sectorialización existente.
2. Identificación clara de funciones al Ministerio del Ambiente como Ente Rector del sistema.
3. Asignación clara de competencias, especialmente en relación a los instrumentos de gestión ambiental y aquellas en las que ha existido una fuerte presencia de los sectores.
4. Incorporación al proceso de descentralización.
5. Garantías para un adecuado financiamiento.
6. Desarrollo de mecanismos de generación de información e inventario.

7. Facultades para la promoción, la supervisión y la sanción.

El resultado no ha sido del todo positivo, en consideración a que la creación del Ministerio, si bien es cierto representa un avance significativo en la consolidación de la gestión ambiental del país, no ha podido incorporar todos los elementos señalados. Así, especialmente, se mantiene aún un fuerte rol sectorial, no se asegura un financiamiento adecuado, se carece de una entidad de generación de información e inventario y no se precisa la manera de ejercicio de funciones descentralizadas.

## LA ACTIVA MOVILIZACIÓN Y LA EVENTUAL PARTICIPACIÓN

En una época en que la información se masifica y los medios comunican en tiempo real las distintas situaciones que se producen no sólo alrededor del país sino también a nivel internacional, el ciudadano se hace cada vez más consciente no sólo de los efectos ambientales de las distintas actividades, sino a su vez del impacto que la movilización tiene en la obtención de resultados respecto a sus demandas. Cabe hacer una precisión en este punto respecto al hecho que al referirnos a movilización no nos referimos, ni amparamos, ni justificamos de manera alguna actos de violencia. Nos referimos a la capacidad local para establecer sus demandas de manera articulada, utilizando los mecanismos formales o haciendo uso del derecho de usar mecanismos no-formales de manera pacífica.

El uso de mecanismos de movilización muchas veces no parte de demandas relacionadas a lo ambiental, tiene en la mayoría de los casos que ver con exigencias relativas a la descentralización y al proceso de toma de decisiones desde lo local o con demandas relativas a recursos financieros y el derecho que les corresponde a las localidades por el aprovechamiento de recursos naturales en su jurisdicción. Es como parte de ellas que se genera algún componente ambiental que motiva el cambio político.

Como parte de la iniciativa del Fondo Mink'a de Chorlavi, iniciativa auspiciada por CIID de Canadá, Rimisp, ALOP e ICCO, se sistematizaron diez iniciativas referidas a procesos denominados de Gobernanza Ambiental Descentralizada, entendiéndose por procesos de gobernanza a aquel proceso formal e informal de interacción de actores para la conducción de una sociedad. En el documento final de sistematización de las diez experiencias y

de la conferencia electrónica organizada alrededor de este tema, el autor<sup>19</sup> identifica como condiciones esenciales en estos procesos los siguientes elementos:

- Capital social: Implica comunicación, confianza, reciprocidad, sentimiento de pertenecer a una comunidad, *ethos* colectivo, etcétera. En el fortalecimiento del capital social se plantea la revalorización de capacidades locales, la presencia de liderazgos locales legítimos, la construcción de una visión común y la educación y capacitación.
- Participación y acceso a la información: Implica, a nivel interno, la creación de espacios legítimos para la construcción de la visión común, y, a nivel externo, el acceso a la información, a la justicia y al proceso.
- Arquitectura institucional: Implica la construcción de mecanismos no formales para el proceso de toma de decisiones a nivel local, con la característica que éstos no reproducen condiciones de desigualdad o exclusión sino que buscan contribuir a superarlas. Estos espacios institucionales adquieren validez cuando van acompañados de elementos de interacción social.

Estos elementos presentes en la movilización y participación social son generadores de cambios políticos o mejoras en la gestión ambiental en el país. A los elementos señalados líneas arriba habría que agregar el hecho que la desconfianza en los espacios políticos formales, la pérdida de credibilidad y la carencia de representatividad activan este tipo de movilización.

Los movimientos sociales pueden constituir una oportunidad en la generación de cambios significativos en materia de gestión ambiental en el Perú. Es importante reconocer los elementos culturales y de identidad presentes en las formas en que los distintos grupos sociales se articulan para promover la eficacia en las medidas que se propongan.

En esa lógica, la modificación a la Ley General del Ambiente formulada por el Decreto Legislativo 1055, que obliga a los sectores a publicar los acuerdos, observaciones y recomendaciones derivados de procesos de consulta pública, en sus

portales institucionales, es un mecanismo positivo. Ello debe complementarse con la obligatoriedad de estos mismos sectores de sustentar y fundamentar por escrito las razones por las cuales determinadas observaciones o recomendaciones no fueron consideradas en la decisión final.

## EL ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL PERÚ-ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

El Acuerdo de Promoción suscrito por el Perú con los Estados Unidos tiene en materia ambiental tres temas relevantes, que de manera resumida podríamos definir como: a) gestión ambiental, b) diversidad biológica y c) manejo forestal sostenible.

En el primer caso, el Capítulo Dieciocho del Acuerdo, titulado "Medio Ambiente", reconoce en su artículo 18.1, bajo el sub-título niveles de protección, el derecho soberano de cada una de las Partes de establecer sus propios niveles de protección ambiental interna y sus prioridades de desarrollo ambiental, y, por consiguiente, de adoptar o modificar sus leyes y políticas ambientales, esforzándose por mejorar sus respectivos niveles de protección ambiental.

Este artículo, de redacción aparentemente inocua, en realidad define una obligación clara para el país. La obligación de definir sus niveles de protección ambiental, que se deben expresar no sólo en normas generales, sino más específicamente en la conclusión del marco normativo que fije los estándares de calidad ambiental y los límites máximos permisibles.

Estas normas, para la definición de conductas e impactos que pueden considerarse contaminantes, resultan fundamentales en el marco de un acuerdo de comercio, pues establece las reglas que regirán el flujo de bienes y servicios, derivados del Acuerdo, y deben ser de naturaleza exigible, ya que su omisión podría ser interpretada como una barrera encubierta al comercio.

En esta lógica, el rol del Ministerio del Ambiente resulta fundamental y por ello resulta positivo que el antes mencionado Decreto Legislativo 1055, haya precisado que la determinación de los Límites Máximos Permisibles corresponde a esta entidad.

<sup>19</sup> PULGAR-VIDAL, Manuel. "Gobernanza Ambiental Descentralizada. Oportunidades para la sostenibilidad y el acceso a los recursos naturales para los territorios rurales pobres". Fondo Mink'a de Chorlavi. Primera edición. Agosto de 2005.

Esto contribuye a corregir la dilación en que venían incurriendo los sectores en la definición de estos límites, no obstante los plazos establecidos por la Ley 28817<sup>20</sup> y el Decreto Supremo 033-2007-PCM<sup>21</sup>.

El Acuerdo suscrito con los Estados Unidos de América reconoce, por otro lado, que la promoción del comercio o la inversión no puede realizarse a partir del debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en las respectivas legislaciones ambientales. Ello otorga a la autoridad ambiental nacional, es decir al Ministerio del Ambiente, un rol de vigilancia sobre el nivel de exigencia contenido en la legislación ambiental y las propuestas modificatorias que puedan representar este nivel de debilitamiento.

El nivel político de la autoridad ambiental y su participación plena en el Consejo de Ministros y sus sesiones, facilita en parte esta tarea. Ello debe complementarse con la asistencia técnica que debe prestar en el proceso legislativo que se da a nivel del Congreso de la República, a fin de cumplir con esta exigencia.

Por su lado, queda mucho por hacer en relación a las obligaciones contenidas en el Acuerdo, que plantea, entre otros aspectos, la necesidad de proporcionar a las personas, de acuerdo a la legislación, acceso apropiado y efectivo a reparaciones frente a infracciones de la legislación ambiental y asegurar procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos para sancionar o reparar las infracciones a la legislación ambiental.

En lo que se refiere a diversidad biológica y la importancia de respetar y preservar los conocimientos tradicionales y prácticas de las comunidades indígenas y otras comunidades, se han dado en el Perú algunos avances, especialmente a partir de las funciones que sobre el particular han correspondido al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el "INDECOPI"<sup>22</sup>). En el caso del Ministerio del Ambiente, su función para definir los planes y estrategias en relación a la diversidad biológica lo vinculan a este principio.

En este punto, sin embargo, vale la pena reconocer las dificultades en la identificación de la relación política, normativa e institucional que se da en el nivel de la Organización Mundial de Comercio (en adelante, "OMC"), entre los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente y las reglas del sistema mundial de comercio. En la Conferencia Ministerial de Doha de 2001, los Miembros convinieron en celebrar negociaciones sobre la relación entre las normas de la OMC y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, especialmente aquellos que contienen "obligaciones comerciales específicas".

Por su lado, en relación al manejo forestal sostenible, el Anexo 18.3.4 del Acuerdo contiene una serie de obligaciones que resultan exigibles solamente para el Perú. Éstas tienen que ver fundamentalmente con mejorar el marco legal e institucional para el manejo forestal y control y sanción de la tala ilegal, especialmente de las especies protegidas bajo las normas de Acuerdo CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre), del cual el Perú es parte.

En relación a ello, las competencias relativas al sector forestal no han sido transferidas al Ministerio del Ambiente y han quedado fundamentalmente reservadas en el Ministerio de Agricultura, sin perjuicio de las funciones de supervisión a cargo de OSINFOR, las que por Decreto Legislativo 1085 han quedado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y las que corresponderán a los Gobiernos Regionales una vez sean efectivamente transferidas a estas.

El Acuerdo de Promoción Comercial se encuentra en la actualidad en estado de implementación, lo que implica una negociación entre las partes para la definición de lo que constituiría la línea base para su posterior entrada en vigencia. Es como parte de este proceso de implementación que a través de la Ley 29157<sup>23</sup>, el Congreso de la República delegó al Poder Ejecutivo facultades legislativas de las que han derivado los Decretos Legislativos de reciente promulgación.

<sup>20</sup> Ley 28817. Ley que establece plazos para la elaboración y aprobación de estándares de calidad ambiental y de límites máximos permisibles de contaminación ambiental. Promulgada el 3 de julio de 2006.

<sup>21</sup> Decreto Supremo 033-2007-PCM. Aprueban el Procedimiento para la aprobación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) de Contaminación Ambiental. Promulgado el 4 de abril de 2007.

<sup>22</sup> INDECOPI lidera el proceso de registro de conocimientos tradicionales establecido por la Ley 27811 y a su vez cuenta con un portal en relación a este proceso.

<sup>23</sup> Ley 29157. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento. Promulgada el 19 de diciembre de 2007.

## REFLEXIONES A MANERA DE CIERRE

La creación del Ministerio del Ambiente representa un intento por fortalecer la gestión ambiental en el Perú. Se ha dado en el contexto de un activo proceso de descentralización y con ocasión del proceso de implementación del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito con los Estados Unidos de América. Es a su vez resultado de un largo proceso de construcción del marco institucional ambiental en el Perú iniciado hace más de cuatro décadas.

Es en ese sentido que debe reconocerse que el Ministerio inicia su gestión sobre una base legislativa e institucional importante, en donde el desarrollo normativo a nivel sectorial ha sido significativamente desigual, con responsabilidades del propio Estado raramente asumidas, con un bajísimo nivel de credibilidad en relación a la eficacia de los instrumentos de gestión ambiental, con escasa supervisión, fiscalización y sanción, y limitada promoción de conductas ambientalmente responsables.

Se da a su vez en un contexto en donde el debate ideológico en relación al uso de los recursos naturales ha polarizado las posiciones. Entre un sector

en acuerdo con las posiciones presidenciales que expresadas en artículos editoriales, en especial en el titulado "El síndrome del perro del hortelano"<sup>24</sup>, plantea una visión de los bosques, la tierra, la minería, los hidrocarburos y la acuicultura, y en oposición otra que considera que ella se hace sin consideración a los impactos ambientales y sociales que generará.

Es por ello que el ciudadano espera que el Ministerio del Ambiente sea capaz de generar un balance adecuado, entre políticas y visión de desarrollo y el necesario manejo y protección de los recursos que le sirven de base y aseguren la calidad ambiental como mecanismo para mejorar las condiciones de vida de los peruanos.

El reto es complejo y las funciones (en algunos casos limitadas) otorgadas al Ministerio lo hacen aun más difícil. Es sin embargo parte del proceso, que ni se inicia ni se agota con la creación del Ministerio. Este será reconocido en el futuro como un hito en la gestión ambiental en el país. Y sólo el futuro dirá si por ello estuvo en capacidad de dinamizar activamente la gestión ambiental del país e integrarla en el proceso de toma de decisiones. Esa es su tarea central.